Systeemevaluatie NOS-incident

Wat zijn leerpunten voor de toekomst voor het (bestuurlijk) optreden bij een acute terreurdreiging?

Astrid Scholtens
Ira Helsloot
Judith Vlagsma

Crisislab is de onderzoeksgroep die het onderzoek van de leeropdracht Besturen van Veiligheid van de Radboud Universiteit Nijmegen ondersteunt. De doelstelling van Crisislab is de ontwikkeling en verspreiding van kennis op het domein van crisisbeheersing en veiligheidszorg. Voor Crisislab is een kernactiviteit het verrichten van empirisch gefundeerd onderzoek op het veiligheidsdomein, omdat momenteel feiten vaak ontbreken bij beleidsvorming en discussies op het terrein van het besturen van veiligheid.

26 mei 2015

Crisislab
Dashorsterweg 1
3927 CN Renswoude
www.crisislab.nl

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting **04**

1. Aanleiding **05**

2. Onderzoeksvraag en aanpak **06**

3. Een kort feitenoverzicht **11**

4. De bevindingen: leiding en coördinatie **17**
4.1 De samengestelde crisisorganisatie 17
4.2 De crisisdriehoek als top van de samengestelde crisisorganisatie 19
4.3 Alarmering samengestelde crisisorganisatie 21
4.4 Het effect: de besluitvorming in de crisisdriehoek 22
4.5 Ondersteuning van de besluitvorming in de crisisdriehoek 24
4.6 Coördinatie van de operatien 25

5. De bevindingen: crisiscommunicatie **26**
5.1 Het effect: de duiding 26
5.2 Ondersteuning van de duiding 28

6. De bevindingen: informatiemanagement **29**
6.1 Telefonische informatiedeling 29
6.2 Verschillende informatiesystemen 29
6.3 LCMS het juiste informatiesysteem voor de samengestelde crisisorganisatie? 31
6.4 Informatievoorziening richting OM 31

7. Het geheel overziend **33**

Bijlage respondenten **38**

Managementsamenvatting

Het incident op 29 januari 2015 waarbij Tarik Z. een poging deed het achtuurjournaal te gijzelen en dreigde met explosieven elders in het land kan beschouwd worden als een generale repetitie voor een toekomstige terroristische dreiging. Evaluatie ervan moet de goede punten behouden en verbeterpunten aan het licht brengen.

Met de kennis van achteraf – dat het om een eenmansactie ging – kan gesteld worden dat het resultaat van het overheidsoptreden grosso modo goed was. Dat wat moest gebeuren, gebeurde in essentie ook: een snelle overmeestering van Tarik Z., het afzetten van de plaats incident, functionarissen die soms nog eerder dan de formele alarmering opkwamen, de doorzoekingen in het NOS-gebouw die ervoor zorgden dat de dreiging op het Media Park definitief ontkracht kon worden, de landelijke onderzoeken naar de achtergrond van Tarik Z. en een snel eerste persmoment van de burgemeester.

Met de kennis van toen – dat er mogelijk nog een landelijke dreiging speelde – kan gesteld worden dat de enige cruciale topbeslissing, namelijk het wel of niet landelijk opschalen op basis van de inschatting of het om een eenmansactie ging of niet, relatief laat en impliciet aan de orde kwam. Een deel van de oorzaak daarvan is dat uit de twee voorziene crisisstructuren een onvoorziene, maar achteraf gezien wel voor de hand liggende, samengestelde crisisorganisatie ontstond. Hierdoor was met name de ondersteuning van de burgemeester voor het nemen van de topbeslissing en dus de ondersteuning voor zijn verantwoordelijkheden m.b.t. de openbare veiligheid beperkt. Ook de ondersteuning voor het duiden van de crisis was beperkt. Een ander deel van de oorzaak was dat het gehanteerde systeem van crisisbeheersing meer uitgaat van 'afgestemdheid' dan van 'daadkracht' waardoor functionarissen niet getraind worden om snel beslissingen te nemen in situaties van onzekerheid zonder eerst in breder verband te overleggen.

Wij bevelen dan ook aan om tot één realistische simpele crisisstructuur te komen bij terroristische dreigingen die aansluit bij de automatismen van de deelnemers: de SGBO-driehoekstructuur aangevuld met de operationeel leider, een communicatieadviseur en bestuurlijk adviseur ter ondersteuning van de burgemeester. Een kernopgave voor topbeslissers en ondersteuners in die structuur is dan om in alle hectiek met (te)veel operationele informatie enerzijds en met nog veel onzekerheden anderzijds de cruciale topbeslissingen expliciet te benoemen en snel te nemen. Een essentieel onderdeel van de systeemafspraken is dan dat daadkracht voor afgestemdheid gaat in de acute fase van een crisis.

1 Aanleiding

Op 29 januari 2015 dringt net voor acht uur 's avonds een 19-jarige man het NOS-gebouw op het Media Park in Hilversum binnen. Onder bedreiging van een vuurwapen dwingt hij een beveiliger om hem binnen te laten omdat hij namens een hackerscollectief zendtijd wil tijdens het achtuurjournaal. Terwijl een deel van het gebouw wordt ontruimd, brengt de beveiliger hem naar een niet in gebruik zijnde studio waar, zo wordt hem verteld, iets later het journaal zal beginnen. Kort daarna, om 20.08 uur, wordt de man door de politie overmeesterd.

Het gebouw wordt na een doorzoeking door de recherche op mogelijke explosieven om ongeveer 22.15 uur weer vrijgegeven. In de loop van de avond wordt duidelijk dat het vuurwapen niet echt was en dat de man, die eerder via een brief kenbaar maakte dat er elders in het land explosieven liggen, alleen heeft gehandeld.

Om 22.38 uur geven de burgemeester van Hilversum, de hoofdofficier van justitie en de basisteamchef van politie een persconferentie.

Het kortdurende incident liep met een sisser af wat het een mooie gelegenheid maakt om er voor een toekomstige terroristische dreiging van te leren. De voorzitter van de veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek (tevens burgemeester van Hilversum) heeft namens de veiligheidsregio en in afstemming met het Openbaar Ministerie (OM) daarom Crisislab verzocht de gebeurtenissen van die avond multidisciplinair te evalueren. De focus ligt op de vraag wat er geleerd kan worden voor de processen 'leiding en coördinatie', 'informatiemanagement' en 'crisiscommunicatie.'

2 Onderzoeksvraag en aanpak

In dit hoofdstuk formuleren we de onderzoeksvraag en schetsen we de aanpak.

In Nederland bestaan op twee *regionale* crisisbeheersingssystemen die beogen om a) operationele acties te coördineren en b) topbesluitvorming door het bevoegd gezag te ondersteunen.

De **regionale crisisstructuur** bij rampen (fysieke veiligheid) is bedoeld om onder bestuurlijke leiding van de burgemeester tot een afgestemde inzet te komen. De structuur bestaat in de kern uit drie multidisciplinaire afstemmingsteams waaraan vertegenwoordigers van brandweer, politie, geneeskundige hulpverlening en gemeente(n) aan deelnemen (zie figuur 1):

- een gemeentelijk of regionaal beleidsteam (GBT of RBT)
- een regionaal operationeel team (ROT) en
- een commando plaats incident (COPI).

Alarmering van de structuur verloopt in fases via de Gecoördineerde Regionale Incidenten Procedure (GRIP). De structuur wordt daarom ook wel aangeduid als de multidisciplinaire GRIP-structuur. De regionale crisisstructuur is sinds 2010 wettelijk verankerd.

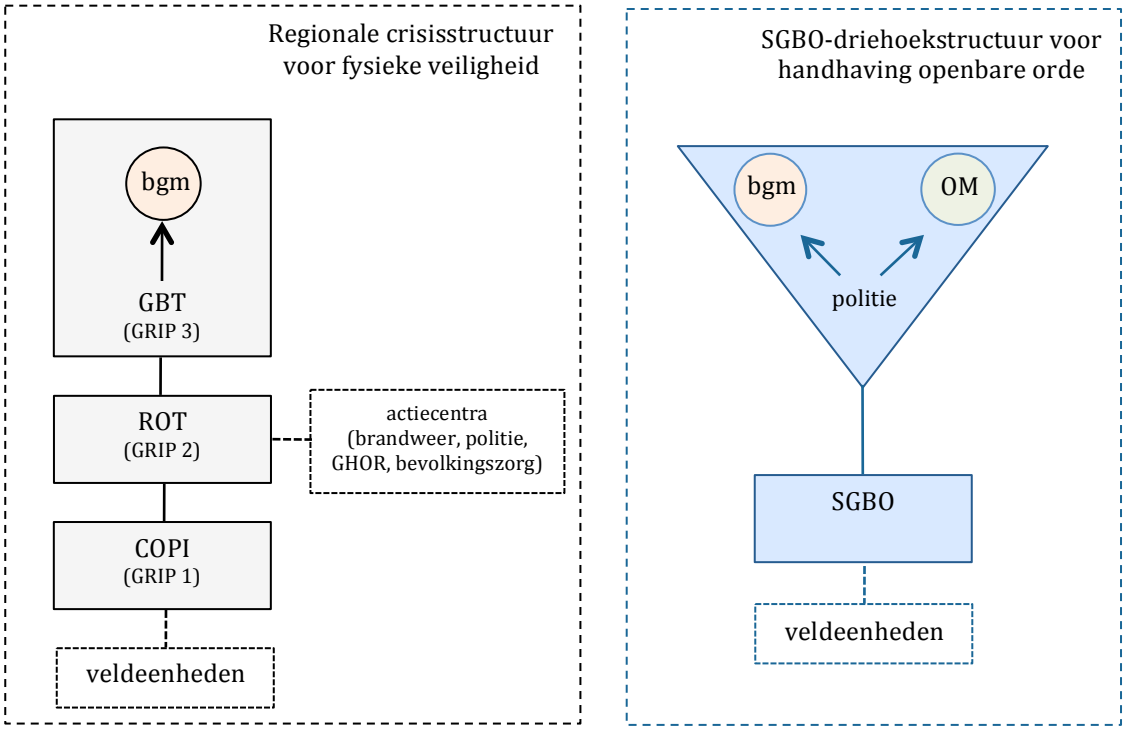
De **SGBO-driehoekstructuur** bij handhaving van de openbare orde is enerzijds bedoeld om de burgemeester te ondersteunen als bevoegd gezag bij openbare ordeverstoringen en anderzijds bedoeld om het OM te ondersteunen als bevoegd gezag bij strafrechtelijke handhaving. De structuur bestaat in de kern uit:

- het crisisoverleg tussen burgemeester, OM en de politie dat doorgaans de (gezags)driehoek wordt genoemd
- een Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (SGBO) van de politie, d.w.z. een projectmatige politie-interne coördinatie- en uitvoeringsorganisatie voor grootschalige incidenten.

Bij een incident waar sprake is van zowel openbare ordeverstoringen en strafrechtelijke handhaving heeft de politie daarmee een dubbele adviserende rol, namelijk richting zowel de burgemeester als het OM. De SGBO-driehoekstructuur is in tegenstelling tot de GRIP-structuur niet wettelijk verankerd maar is wel landelijk vastgesteld.

Beide regionale crisisstructuren zijn vastgelegd in plannen en worden regelmatig beoefend.[1]

[1] In de bijzondere omstandigheid van een nationale crisis maken beide regionale crisisbeheersingssystemen onderdeel uit van een nationaal crisisbeheersingssysteem. Beide nationale crisisbeheersingssystemen beogen de besluitvorming door de minister van Veiligheid en Justitie als bevoegd gezag voor enerzijds de openbare orde en veiligheid en anderzijds de strafrechtelijke handhaving te ondersteunen. De regionale crisisstructuur maakt formeel onderdeel uit van de zogeheten 'algemeen bestuurlijke keten', de SGBO-driehoekstructuur maakt onderdeel uit van de zogeheten 'justitiële keten'.



Figuur 1: De twee voorbereide regionale crisisstructuren die worden gehanteerd bij rampen (links) en openbare ordeverstoringen (rechts). De gestippelde actoren zijn vooral uitvoeringsonderdelen. Vanaf GRIP 2 fungeert de SGBO als het actiecentrum politie in de regionale crisisstructuur.

Een potentieel probleem ontstaat bij incidenten waarbij noodzakelijkerwijs beide crisisstructuren worden geactiveerd omdat er zowel een (dominante) openbare orde component als een fysieke veiligheidscomponent is. Dit hebben we bijvoorbeeld gezien bij incidenten in Hoek van Holland, Alphen aan den Rijn en Haren. De evaluaties daarvan benoemden hoe verschillend de structuren samenwerkten in de praktijk. Hoewel in alle evaluaties nadrukkelijk gewezen wordt op de objectieve spanning tussen het belang van de burgemeester en het Openbaar Ministerie (wat overigens niet per definitie synoniem is aan een frictie in de uitvoering) wordt in die evaluaties niet duidelijk hoe beide structuren zich in de toekomst het beste tot elkaar kunnen verhouden. Er wordt slechts gesteld dat de regionale crisisstructuur rekening dient te houden met de rol en inbreng van het Openbaar Ministerie.

Ter illustratie: Alphen aan den Rijn

De IOOV concludeert bijvoorbeeld in haar evaluatie over het schietincident in Alphen aan den Rijn: 'Bij een incident waarin het opsporingsbelang zo nadrukkelijk aanwezig is als in Alphen aan den Rijn het Openbaar Ministerie binnen de crisisbeheersingsorganisatie een prominente rol [speelt]. Op zichzelf is dit niet uniek. Ook bij andere incidenten, zoals bijvoorbeeld het incident op Koninginnedag in Apeldoorn (2009) en de ramp met Turkish Airlines (2009), speelde het opsporingsbelang een rol. (…) Het is niettemin van belang dat de Veiligheidsregio Hollands Midden, maar ook de andere veiligheidsregio's zich bewust zijn en

blijven van de rol van het Openbaar Ministerie binnen de crisisbeheersingsorganisatie daar waar het opsporingsbelang bij een incident een rol speelt.' De voor de hand liggende aanbeveling aan alle veiligheidsregio's luidt daarom: 'Betrek het Openbaar Ministerie nadrukkelijker bij de crisisbeheersingsorganisatie.'[2]

Objectieve institutionele spanning

De verschillende belangen die verschillende bestuursorganen binnen het openbaar bestuur tijdens een crisis (kunnen) hebben, wordt wel aangeduid met de term 'schurende ketens'. De term werd in Nederland geïntroduceerd door het COT in de evaluatie *Extreme regen 1998; schurende ketens binnen het openbaar bestuur* en geeft aan dat dit doorgaans tot spanningen kan leiden tussen de bestuursorganen. Evaluaties van incidenten hebben deze institutionele spanning al meerdere keren benoemd, in het bijzonder als het gaat om die tussen het lokaal openbaar bestuur (algemene keten) en het OM (justitiële keten).[3] Met het van kracht worden van de Wet veiligheidsregio's in 2010 heeft men deze spanning willen minimaliseren door de hoofd officier van justitie standaard deel uit te laten maken van het regionaal beleidsteam. Dit heeft landelijk bijgedragen aan een structurele(re) samenwerking tussen het OM en de veiligheidsregio's. Dat alles neemt niet weg dat het lokaal bestuur en het OM nog steeds handelen en ook moeten blijven handelen vanuit het eigen belang. Er zal dan ook altijd sprake zijn van een 'objectieve' institutionele spanning die niet per definitie negatief geduid moet worden.[4]

De Veiligheidsregio Gooi & Vechtstreek die uitgaat van een goede samenwerking met het Openbaar Ministerie tijdens incidenten met een dominante openbare orde component wil op basis van het NOS-incident kijken of zij een werkbare crisisorganisatie heeft voorbereid waarin de belangen van openbaar bestuur en Openbaar Ministerie gewaarborgd worden. De centrale onderzoeksvraag van deze evaluatie luidt daarom:

Hoe hebben beide crisisstructuren in onderlinge samenhang tijdens het incident gefunctioneerd en welke lessen vallen daaruit voor de toekomst te trekken?

Meer in het bijzonder:

- *Hoe werden de burgemeester en het OM (als bestuursorganen) ondersteund bij het nemen van spoedeisende topbeslissingen en het tijdig duiden van de gebeurtenissen naar de samenleving?*
- *Wat betekenen de bevindingen voor organisatie van de crisisbeheersing bij toekomstige acute dreigingen?*

[2] IOOV (2011). *Schietincident in 'De Ridderhof' Alphen aan den Rijn*. Ministerie van Veiligheid en Justitie.
[3] Zie bijvoorbeeld *Hevige regenval* (1998) over de spanning tussen waterschap en lokaal openbaar bestuur, *MKZ-crisis* (2001) over de spanning tussen openbaar bestuur en het ministerie van LNV of *X-party in Haren* (2012) over de spanning tussen Openbaar Ministerie en het lokaal bestuur.
[4] Wetenschappelijk werd hier al eerder over geschreven, zie bijvoorbeeld U. Rosenthal, P. 't Hart and A. Kouzmin (1991), 'The bureau politics of crisis management', in: *Public Administration*, 69 (2), pp. 211-233 of B.D. Jacobs (1996), 'A Bureau-Political Model of Local Networks and Public Private Partnerships: Responses to Crisis and Change', in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 4 (3), pp. 133-147.

Topbeslissingen versus strategische beslissingen
We spreken hier nadrukkelijk van topbeslissingen – beslissingen die door de eindverantwoordelijken genomen (moeten) worden – in plaats van het veelgebruikte 'strategische beslissingen'. De reden hiervoor is dat geen eenduidige omschrijving bestaat van een 'strategische beslissing'. Doorgaans wordt ermee bedoeld een beslissing op hoofdlijnen die vooral niet te operationeel mag zijn en ook niet over cruciale details mag gaan. De praktijk laat echter zien dat ook 'de top' soms een besluit over de details of de operatien moet nemen en ook neemt. Het kunstmatige onderscheid tussen strategische beslissingen (van het bestuur) en operationele beslissingen (van de operatien zoals het COPI, ROT en SGBO) is er eentje die in de (landelijke) planvorming wordt gehanteerd (en daarmee ook zo wordt beoefend) maar niet overeenkomt met de werkwijze in de praktijk.

Voor de beeldvorming alvast een doorkijkje
In de door ons onderzocht periode (dat wil zeggen tot en met de persconferentie die om 22.38 uur startte) was de enige gevraagde topbeslissing het besluit om de situatie op het moment dat voor het eerste sprake van was explosieven in het land wel of niet in te schatten als een eenmansactie. Een besluit dat vanzelfsprekend binnen een paar minuten genomen had moet worden. De consequentie van dit besluit is immers zeer groot: als wordt ingeschat dat het wel/niet om een landelijke dreiging gaat dan zal dit wel/niet tot landelijke opschaling moet leiden van niet alleen de politie maar ook het wel/niet acuut informeren van de Nederlandse samenleving met bijvoorbeeld de waarschuwing om bijvoorbeeld alle publiekslocaties te vermijden.

Het incident had ook landelijk betekenis. Miljoenen Nederlanders hebben de gebeurtenissen immers op de televisie kunnen volgen (zie ook hoofdstuk 3). Deze evaluatie richt zich echter alleen op de regionale/lokale inspanningen. Dat betekent dat we niet kijken naar de wijze waarop het nationale niveau geacteerd heeft anders dan we, indien aan de orde, de interactie tussen Rijk en regio meenemen voor zover de input voor regionale besluiten.

Verder richt deze evaluatie zich op de eerste avond van het incident, tot en met de persconferentie van 22.38 uur.

Belangrijk uitgangspunt in onze systeemevaluaties is dat gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden niet geanalyseerd worden aan de hand van afwijkingen van de planvorming maar aan de hand van wetenschappelijke en ervaringsinzichten in het functioneren van crisissystemen en mensen in crisissituaties. Het gaat er immers in de eerste plaats om dat functionarissen die moeten functioneren in een systeem daar ook optimaal in kunnen functioneren. Deze insteek sluit overigens ook mooi aan bij de opzet van een lerende rapportage, omdat niet het individu maar het systeem object van onderzoek is. Ook sluit dit aan bij het feit dat op basis van één incident nooit tot een verbeterplan gekomen kan worden, daarvoor zijn ook ervaringen over het functioneren van het systeem uit andere incidenten noodzakelijk.

Een ander belangrijk uitgangspunt van de wijze waarop wij onze evaluaties uitvoeren, is dat wij het functioneren van het systeem relateren aan het behaalde resultaat. Met

resultaat bedoelen wij normaliter de maatregelen die genomen zijn om de gevolgen van het incident te beperken en die bedoeld zijn om burgers zo adequaat mogelijk te helpen. Het (monodisciplinaire) politieoptreden in het NOS-gebouw maakt gezien de vraagstelling geen onderdeel uit van deze evaluatie.

Cruciaal is dat dit een 'lerende rapportage' is. Dit onderscheidt zich fundamenteel van een 'verantwoordingsrapportage' in de volgende elementen:

- in een lerende (openbare!) rapportage wordt alleen over het systeem gerapporteerd, dus niet over functioneren van individuen. Daarbij moet wel bedacht worden dat een aantal sleutelfunctionarissen (zoals bijvoorbeeld de burgemeester, de operationeel leider en de AC-Politie) deel uitmaakt van het systeem. De beoordeling over individueel functioneren wordt eventueel alleen aan de betreffende persoon (mondeling) gerapporteerd.
- in een lerende rapportage wordt toekomstgericht gerapporteerd in plaats van een gedetailleerd feitelijk verslag.
- een lerende rapportage geeft de mogelijkheid om begrijpelijk defensief gedrag bij een evaluatie te voorkomen.
- een lerende rapportage vergt een bespreking van de onderbouwende feiten in een 'veilige omgeving' voor de betrokken hoofdrolspelers.

Procesaanpak

We hebben ons voor deze evaluatie gebaseerd op:

- de monodisciplinaire feitenrelazen van brandweer, politie, GHOR en gemeente die zijn opgesteld door evaluatoren van de organisatie zelf. Zij hebben onder andere gebruik gemaakt van het kladblok GMS van de meldkamer.
- een uitdraai van het Landelijke CrisisManagement Systeem (LCMS).
- individuele interviews met betrokkenen, zie de bijlage voor een overzicht.
- twee sessies met enkele leden van het ROT en het SGBO.
- berichtgeving in de media.

Wij hadden niet de beschikking over alarmeringsschema's, zodat we ons voor de alarmering slechts hebben moeten baseren op de interviews en logboeken die een enkeling heeft bijgehouden.

De evaluatie is bedoeld voor betrokkenen in de veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek, het OM en de politie. Dat houdt onder andere in dat enige basiskennis over (de organisatie van) de crisisbeheersing verondersteld wordt.

3 Een kort feitenoverzicht

In dit hoofdstuk presenteren we staccato een aantal voor deze evaluatie relevante feiten, zodat we daar bij onze bevindingen eenvoudig naar kunnen teruggrijpen.

Een kwartier voor de uitzending van het Achtuurjournaal dringt een man het gebouw van de NOS binnen op het Media Park in Hilversum. De man heeft een wapen bij zich met een geluidsdemper erop. Hij dwingt de beveiliger van de NOS ermee om hem naar de studio van het NOS Journaal te brengen.

De man wordt door de beveiliger naar een niet in gebruik zijnde studio geleid om, zoals zijn intentie is, live in het Achtuurjournaal te komen. De man overhandigt een brief aan een NOS-medewerker.

Inhoud van de brief (eerste alinea):
'Wanneer u dit leest, raak dan niet in paniek. Ga niet schreeuwen en waarschuw uw collega's ook niet. Doe alsof er niets aan de hand is. Ik ben zwaar bewapend. Als u gewoon netjes meewerkt, dan zal u niets overkomen. Besef dat ik niet in mijn eentje ben. Er zijn nog vijf plus 98 hackers die klaar zijn voor een cyberaanval. Bovendien zijn er in dit land acht zware explosieven geplaatst die radioactief materiaal bevatten. Als u mijn niet naar studio 8 overbrengt om een uitzending over te nemen, dan zijn wij genoodzaakt tot actie over te gaan. Dat wilt u niet op uw geweten hebben toch? (…)'

Om 19.53 uur komt een eerste telefonische melding binnen bij de meldkamer waarin een NOS-medewerker met spoed om de politie vraagt. Hij meldt dat er een gijzeling in het gebouw van de NOS gaande is en dat een gewapende man zendtijd wil.

Om 20.02 uur brengt de basisteamchef van de politie waar de gemeente Hilversum onder valt de burgemeester telefonisch op de hoogte van het incident. De burgemeester besluit om naar het Media Park te rijden om met eigen ogen te zien wat er zich afspeelt.

Om 20.05 uur besluit de meldkamer op te schalen naar GRIP 1 (COPI). Dit besluit wordt genomen omdat het incident *'mogelijk een behoorlijke impact heeft en omdat er behoefte zal zijn aan eenhoofdige leiding op de locatie van het incident'*. Ook wordt om 20.05 uur het SGBO gealarmeerd.

Om 20.09 uur wordt de verdachte onder leiding van de OvD-politie overmeesterd.

Wanneer de verdachte geboeid naar buiten komt, stelt NOS-verslaggever Martijn Bink de verdachte nog een paar vragen. Hij vraagt of hij door een organisatie is gestuurd en of hij terroristische motieven heeft. De verdachte antwoordt van niet. Ook geeft de verdachte volgens Bink aan dat hij niet de intentie heeft mensen te verwonden of te doden.

De verdachte zegt dat hij namens een hackerscollectief werkt.[5] Wanneer Bink kort na negen uur telefonisch verslag doet van wat er zich in de studio heeft afgespeeld, meldt hij dit ook. Verder geeft Bink dan aan dat hij *'stellig de indruk had dat hij alleen was'*.

In verschillende telefonische contacten tussen de politie, burgemeester en het Openbaar Ministerie (OM) wordt afgesproken dat de drie partijen voor overleg elkaar zullen treffen op het Raadhuis.[6]

Om 20.25 uur schaalt de leider COPI na overleg met de operationeel leider op naar GRIP 2 (ROT). Hierdoor is *'de omgeving weggezet en kan het COPI zich volledig focussen op het Media Park'.*

De burgemeester is iets voor half negen op het Media Park aanwezig om met medewerkers van de NOS te spreken. Ook staat hij de schrijvende pers en Radio 1 te woord. Omdat er nog geen camera's aanwezig zijn, beperkt de weergave van zijn eerste persmoment zich vooral tot vermelding in een aantal liveblogs. Vervolgens rijdt hij door naar het Raadhuis in Hilversum.

Liveblog thepostonline

Update 20.25 - Burgemeester Pieter Broertjes (PvdA) van Hilversum bevestigt donderdagavond dat er iemand in het gebouw van het Journaal eist dat hij zendtijd krijgt. Of deze persoon gewapend is, kon de burgemeester nog niet zeggen.

Liveblog RTL

20:25 uur - Man eist zendtijd
Burgemeester Pieter Broertjes van Hilversum bevestigt dat er iemand in het gebouw van het Journaal eist dat hij zendtijd krijgt. Of deze persoon gewapend is, kon de burgemeester nog niet zeggen.

Het personeel wordt uit het gebouw aan het Journaalplein gehaald. Het lijkt er volgens Broertjes op dat dat veilig verloopt. De burgemeester is onderweg naar het Journaalplein.

Eerste bericht op mediaredactie.net

Kort voor de uitzending van het journaal van 20:00 kwam een gewapende man de redactievloer van het NOS-journaal opgelopen. Hij eiste zendtijd, aldus burgemeester Broertjes van de gemeente Hilversum.
De man werd naar een studio gedirigeerd die op dat moment niet in gebruik was. Het ge-

[5] http://www.rtvutrecht.nl/nieuws/1285312/ http://www.rtlnieuws.nl/nieuws/binnenland/nos-verslaggever-aan-de-blik-mijn-ogen-zagen-ze-dat-het-mis-was

[6] De exacte momenten waarop dit is gebeurd, valt op basis van het ons beschikbare materiaal niet te achterhalen. In het logboekverslag van de GBT-adviseur Crisisbeheersing staat dat hij om 20.26 uur contact heeft met het OM en de politie en dat wordt afgesproken dat iedereen naar het Raadhuis gaat. Uit de interviews blijkt dat dit in de onderlinge contacten die al eerder hebben plaatsgevonden al is afgesproken. Wel is duidelijk dat dit parallel, maar onafhankelijk, liep aan de GRIP-opschaling.

bouw werd ontruimd en zo'n 70-80 NOS-medewerkers verzamelden zich buiten.
Vanaf 20:00 zond NPO, 'Even geduld, i.v.m omstandigheden is er op dit moment geen journaal mogelijk,' uit. Even later was ook NPO 2 uit de lucht. Inmiddels zijn beide zenders weer in gebruik.
Volgens verschillende bronnen en het RTL-journaal, dat zich tegenover het gebouw van de NOS bevindt, is de man inmiddels overmeesterd.
Meer informatie volgt.

Ondertussen onderbreekt het RTL-nieuws haar reguliere programmering en doet verslag van wat er zich heeft afgespeeld in het Media Park. Ze stelt onder andere dat *'er wordt gezocht op het Media Park, hoewel de politie uitgaat van een eenmansactie, naar mogelijke handlangers'.*

Vanaf ongeveer 20.40 uur verschijnt er op Twitter een foto van de verdachte waarop te zien is dat hij zich ophoudt in de betreffende NOS-studio.[7]

De brief, die ook meteen in het Engels wordt vertaald, verschijnt om 20.53 uur op internet[8]. De inhoud van de brief wordt iets later, wanneer er door de NOS weer wordt uitgezonden, ook in een extra uitzending van de NOS publiekelijk bekend gemaakt.

Om 21.00 uur sluit als laatste de OvD-politie aan bij het COPI, waarna een eerste COPI-overleg plaatsvindt. In dit eerste overleg brengt de OvD-politie de overige leden op de hoogte van wat er eerder is voorgevallen en het politieoptreden; hij is degene die de AMOK-procedure startte en samen met collega's de verdachte overmeesterde. Ook wordt het afgezette gebied besproken dat deels ook door de brandweer is gebeurd.

Vlak na 21.00 uur zendt de NOS weer uit via de studio in Den Haag.[9] De beelden van wat zich in de studio in Hilversum afspeelde, worden getoond: een ijsberende verdachte die even later door de politie wordt overmeesterd. Het incident heeft daarmee ook een landelijke impact, omdat miljoenen Nederlanders dit (kunnen) zien. Martijn Bink doet zoals gezegd telefonisch verslag van wat er zich in de studio heeft afgespeeld en maakt melding van de brief.

Om 21.15 uur vindt een eerste ROT-overleg in Naarden plaats. Er wordt vooral aan beeldvorming gedaan. Ook wordt een advies geformuleerd voor de crisisdriehoek: 'bereid een persstatement voor en denk na over een persconferentie'.

Het actiecentrum crisiscommunicatie van het ROT constateert dat het niet mogelijk is een persnummer beschikbaar te stellen. De crisisorganisatie is daardoor voor de pers moeilijk bereikbaar, wat tot onvrede leidt bij de journalisten.

[7] https://www.villamedia.nl/nieuws/bericht/gewapende-man-eist-nos-zendtijd/116249
[8] http://www.mediaredactie.net/2015/01/29/liveblog-gewapende-man-overmeesterd-binnen-nos-gebouw/
[9] http://nos.nl/artikel/2016194-nos-redactie-ontruimd-wegens-binnendringer.html

Ondertussen herkennen bekenden van de verdachte de man. Vanaf ongeveer 21.30 uur circuleert zijn naam op Twitter: het zou gaan om Tarik Z.

Om 21.34 uur vindt het eerste overleg van de crisisdriehoek plaats.[10] Besloten wordt niet op te schalen tot GRIP 3, omdat de verdachte al is overmeesterd. Net als in het ROT houdt men zich vooral bezig met de beeldvorming. Er wordt afgesproken dat de burgemeester, de hoofdofficier van justitie en de teamchef van politie ieder een persstatement geven. De statements worden na afstemming over de inhoud afzonderlijk door de drie actoren van de crisisdriehoek voorbereid.

Om 21.40 uur vindt een tweede COPI-overleg plaats. De OvD-politie brengt de deelnemers wederom op de hoogte van de situatie in het NOS-gebouw en het politieoptreden. Het gevaar op het Media Park bleek niet meteen geweken te zijn omdat er mogelijk sprake was van verdachte pakketjes in het NOS-gebouw. De OvD-politie geeft aan dat de politie daarom het gebouw heeft onderzocht, maar niets heeft aangetroffen. Dit betekent dat de dreiging op het Media Park is geweken en dat de NOS-medewerkers weer kunnen terugkeren naar het gebouw. Om ongeveer 22.15 uur wordt het gebouw vrijgegeven.

Op basis van onder andere een beoordeling van de brief door een gedragsdeskundige van de politie, de eerste verhoren van de verdachte en de eerste resultaten van de doorzoekingen in onder andere de woning van zijn moeder in Pijnacker waar hij woonachtig is, wordt om ongeveer iets voor tien uur na afstemming met de Eenheidsleiding Midden-Nederland door de SGBO in samenspraak met het Hoofd Operatiën Landelijke Eenheid geconcludeerd dat het waarschijnlijk om een eenmansactie gaat. Ongeveer één uur ‘s nachts acht de SGBO dat definitief bevestigd.

Kort voor de beoogde persstatements, die volgens afspraak om 22.30 uur zouden starten, wordt door de SGBO uitsluitsel gegeven over de identiteit van de verdachte en het vuurwapen: het gaat inderdaad om Tarik Z. en het blijkt om een neppistool te gaan. Alleen de identiteit van de verdachte bereikt de leden van de crisisdriehoek nog voor de persstatements.

Om 22.38 uur vinden de persstatements plaatsvindt. De pers wordt na afloop van de statements in de gelegenheid gesteld vragen te stellen, zodat er feitelijk sprake was van een persconferentie. De burgemeester wordt na afloop van de persconferentie geïnterviewd door Nieuwsuur en Jinek.

[10] Aanwezig bij dit overleg waren: de burgemeester, gebiedsofficier van Justitie en thema Terrorisme, een beleidsmedewerker van het OM, het sectorhoofd en basisteamchef van de politie, de ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid en een voorlichter. Om 21.55 uur schuift ook de hoofdofficier van justitie aan, om 22.01 uur schuift de plaatsvervangend hoofd officier van justitie aan.

Persconferentie (in Raadhuis)
Aangekondigd: 22.30 uur
Start: 22.38 uur (wel al live vanaf 22.30 uur)

De communicatieadviseur introduceert de drie heren en geeft aan: 'ze zullen u voorzien van een aantal statements'.

Burgemeester: Dames en heren, welkom. De meesten van u zullen getuigen geweest zijn van de schokkende beelden die op de televisie te zien zijn geweest. Nadat een man even voor acht uur probeerde met succes het NOS gebouw te benaderen en binnen te treden. Dat heeft een enorme impact op de mensen die er werken, journalisten in de eerste plaats. Ik ben er geweest op het Media Park en heb met enkelen gesproken. Gelukkig zijn we bespaard gebleven van een ernstig incident, namelijk een gijzeling. Hilversum was voorbereid sinds Parijs op dit soort incidenten. Je weet nooit wanneer dat gebeurt, maar het feit dat we voorbereid waren blijkt wel uit het enorm snelle optreden van de politie die snel ter plaatse was. En het mediateam van de politie heeft uitmuntend werk verricht. Gelukkig hebben [ze] de medewerkers snel in veiligheid kunnen brengen. U begrijpt dat we nog midden in het onderzoek zitten maar vanwege de vele vragen vanuit de pers hebben we gemeend alvast een persconferentie te geven. Maar het onderzoek duurt nog voort, dat zal ook blijken uit de antwoorden van het OM en de politie. Wij begrijpen dat u heel veel vragen heeft, die hebben wij ook. Vooralsnog zijn we blij dat het goed is afgelopen en dat de NOS weer kan uitzenden en dat er geen nadere slachtoffers zijn gevallen. Het is even wennen natuurlijk sinds Parijs dat ook de pers nu met enig voortduring zelf ook in het middelpunt van de belangstelling staat en dat blijkt nu ook weer opnieuw nu in Hilversum dit incident heeft plaatsgevonden. Ik geef nu graag het woord aan het OM, hoofd officier Bac.

HOvJ: Ja, dames en heren, namens het OM en de politie kan ik u het volgende meedelen. Zoals u allen heeft kunnen zien vanavond heeft door adequaat optreden van zowel politiemedewerkers als NOS-medewerkers een verdachte aangehouden. Het betreft een 19-jarige man uit Pijnacker die vooralsnog verdacht wordt van wederrechtelijke vrijheidsberoving, bedreiging en wapenbezit. De verdachte verblijft op dit moment op het politiebureau in Hilversum en u zult begrijpen dat hij op dit moment ook verhoord wordt. Er is door politie en OM een grootschalig opsporingsonderzoek gestart om zo spoedig mogelijk helderheid te brengen in datgene wat hier vanavond is gebeurd. U zult ook begrijpen dat dat opsporingsonderzoek nog heel vers is en dat betekent dat wij waarschijnlijk net als u heel veel vragen hebben. En wij hopen door dat opsporingsonderzoek de vragen de komende tijd beantwoord zullen worden. Ik dank u.

Teamchef politie: … dus ik kan stellen dat de snelle en adequate aanhouding vooral voortkomt uit duidelijk afspraken die zijn gemaakt met het Media Park en het mediateam en daardoor konden de politiemedewerkers binnen heel korte tijd aanwezig zijn en snel tot aanhouding van deze man overgaan.

Vragen

Journalist: Kunt u vertellen wat voor maatregelen u genomen had sinds Parijs (…)
Burgemeester: ... meer surveillance van de politie in ieder geval en verhoogde aandacht door het mediateam.
Journalist: Waren er ook meerdere agenten beschikbaar?
Burgemeester: ja zeker. Het mediateam van de politie is daar helemaal voor opgericht.

Journalist: In hoeverre hebben die bestaande afspraken vanavond een doorslaggevende rol gespeeld in de aanhouding?
Burgemeester: Nou het feit dat de politie zo snel ter plaatse was en adequaat heeft opgetreden, ook samen met de beveiliging van de NOS overigens die daar ook zeer veel waardering voor verdient, want het was koelbloedig wat ie gedaan heeft, en het feit dat dat gebeurd is betekent dat we voorbereid waren. Hoe nou precies die man het NOS-gebouw is binnengekomen dat weten we nog niet, dat is voor nader onderzoek. De man wordt op dit moment verhoord, dus dat zullen we nog nader moeten bekijken.
Journalist: heeft de beveiliging ook de politie gebeld?
Burgemeester: dat weet ik niet, dat soort vragen zijn te gedetailleerd.

Burgemeester: … adequatere beveiliging vast te stellen dat dit niet meer kan gebeuren… hoe we de veiligheid kunnen vergroten, want het is van groot belang dat journalisten veilig hun werk kunnen doen in Nederland… beveiliging was niet adequaat anders had dit niet kunnen gebeuren.

HOvJ: Het is mij bekend dat er veel geruchten de ronde doen in de media over de persoon…wij kunnen nu niets bevestigen, behalve wat ik net heb gezegd… op personalia, daar ga ik niet op in…

4 Bevindingen: leiding en coördinatie

In deze en de volgende twee hoofdstukken geven we onze bevindingen over het optreden van de crisisorganisatie die tijdens het NOS-incident heeft gefunctioneerd. We doen dit langs de lijn van de drie processen 'leiding en coördinatie' (dit hoofdstuk), 'crisiscommunicatie' (hoofdstuk 5) en 'informatiemanagement' (hoofdstuk 6).

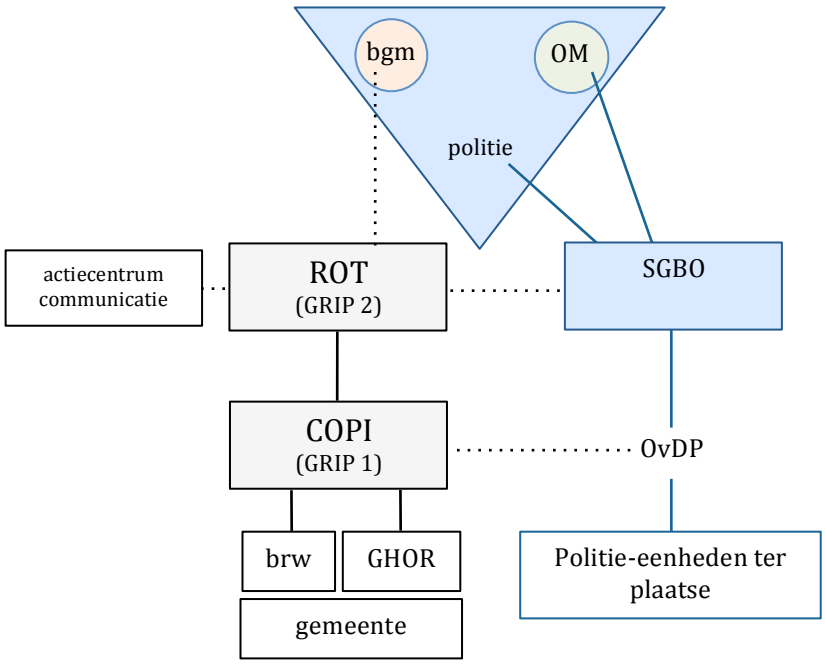
4.1 De samengestelde crisisorganisatie

We zoomen gezien de onderzoeksvraag eerst in op de crisisorganisatie.

De regionale crisisstructuur en de SGBO-driehoekstructuur zijn zoals gezegd bedoeld om a) operationele acties te coördineren en b) topbesluitvorming door het bevoegd gezag te ondersteunen. Of anders geformuleerd, beide structuren beogen het proces 'leiding en coördinatie' te ondersteunen.

Een eerste bevinding is dat tijdens het incident uit beide voorbereide structuren een voor die situatie specifieke crisisorganisatie is ontstaan. We duiden deze crisisorganisatie aan als de 'samengestelde crisisorganisatie'.

De samengestelde crisisorganisatie zag er tijdens het NOS-incident als volgt uit:



Figuur 2: Schematische weergave van de samengestelde crisisorganisatie die tijdens het NOS-incident is ontstaan. Gestippelde lijnen duiden op zwakke verbindingen.

Een tweede bevinding is dat zichtbaar was dat deelnemers in de samengestelde crisisorganisatie toch vooral handelden of probeerden te handelen alsof ze onderdeel uitmaakten van de hen bekende (als in 'beoefende') structuur. Dit had vanzelfsprekend consequenties voor de werkwijze en meer in het bijzonder voor het gebruik van de 'formele' informatielijnen. In het vervolg werken we dat voor een aantal voorbeelden meer concreet uit. Voor de beeldvorming illustreren we dat hier alvast: Zeker in het begin was het voor verschillende respondenten niet duidelijk of de top van de samengestelde crisisorganisatie nu gevormd werd door een gemeentelijk beleidsteam (GBT, conform de regionale crisisstructuur) of door een overleg van burgemeester, OM en politie (conform de SGBO-driehoekstructuur). Voor de GBT-adviseurs van de burgemeester bijvoorbeeld die normaliter deelnemen aan een GBT en gewend zijn om het hele GBT te ondersteunen, was het onduidelijk of ze nu ook het OM en de politie moesten ondersteunen of alleen de burgemeester.

Dat de deelnemers handelden in lijn met de hun bekende structuur mag niet verrassen. Uit (wetenschappelijk) onderzoek blijkt dat mensen in crisisomstandigheden altijd terugvallen op 'bekende' werkwijzen. Zeker in crisissituaties die maar zelden voorkomen en waarmee dus onvoldoende ervaring opgedaan kan worden, is het daarom van belang zo min mogelijk variatie te introduceren. Een vertaling hiervan betekent dat zoveel mogelijk aangesloten zal moeten worden bij één van beide bekende structuren en deze dus leidend te laten zijn. In hoofdstuk 7 doen we in lijn met deze essentiële bevinding uit onderzoek een voorstel voor een structuur voor acute terroristische dreiging of een andere bedreiging van de rechtsorde of de openbare orde.[11]

Dat in deze casus bleek dat beide crisisstructuren hun eigen gang gingen en onderling niet of nauwelijks communiceerden is dan ook geen verwijt aan de betrokkenen maar een onvermijdelijkheid die past bij bevindingen uit veel (internationaal) onderzoek. De vanzelfsprekendheid voor eigenlijk iedereen dat de SGBO-driehoekstructuur leidend was, betekende in ultimo dat het (advies)werk dat de regionale crisisorganisatie verrichtte zelfs niet de driehoek bereikte omdat in de hectiek de beperkte communicatietijd werd 'opgebruikt' door de communicatie tussen de driehoek en de SGBO.

Illustratie: Langs elkaar werken

Als illustratie van het langs elkaar werken van hardwerkende mensen in de twee verschillende crisisstructuren: bij de start van het incident ontstond het gerucht dat er in België een soortgelijke actie gaande was. Door twee organisatieonderdelen werd het gerucht ontkracht:

- De operationeel leider (als voorzitter ROT) die al voor de eerste bijeenkomst van het ROT om ongeveer kwart voor negen op eigen initiatief daarvoor het landelijke ondersteuningsteam brandweer (OTB) inzette om door dit team het (sociale) mediabeeld te laten analyseren: geen rapportage in de (sociale) media betekende dat dit gerucht inderdaad slechts een gerucht was. Voor dit incident was dit verder van geen betekenis omdat de uitkomst van het OTB de burgemeester, en dus de crisisdriehoek, nooit heeft bereikt.

[11] Dit uitgangspunt vormt ook de basis voor de rapportage *Nodig op overbodig?* dat onder andere door de Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek is opgesteld om de bevolkingszorg realistischer vorm te geven.

- De SGBO dat dit vanzelfsprekend ook uitzocht en de politie daarover in de driehoek informeerde. Zij deelden dit verder niet met het OM, de burgemeester of zijn ondersteuning. De burgemeester en zijn ondersteuning waren, zo bleek later, überhaupt niet van dit gerucht op de hoogte.

Problematiek van relatie GRIP en SGBO niet uniek
De door ons geschetste situatie is niet uniek voor het NOS-incident. De SGBO is de standaard interne crisisorganisatie van de politie. Bij 'normale' fysieke rampen en crisis is de SGBO dan ook het actiecentrum politie in de regionale GRIP-crisisorganisatie (zie ook figuur 1). In het geval er geen omvangrijke openbare orde verstoringen en/of verstoringen van de rechtsorde zijn, functioneert de SGBO doorgaans ook als zodanig. Naarmate de politiële aspecten tijdens een crisis dominanter zijn, zoals bijvoorbeeld het geval was bij de rellen in Hoek van Holland en de X-party in Haren, wordt de SGBO-structuur meer leidend. Er functioneren dan twee crisisstructuren die weliswaar aansluiting proberen te vinden, maar die feitelijk hun eigen gang gaan. In het geval van Haren werd door de commissie Cohen gesteld dat de regionale GRIP-crisisorganisatie belemmerend werkte zodat beter alleen met een SGBO gewerkt had kunnen worden.

4.2 De crisisdriehoek als top van de samengestelde crisisorganisatie

Door de betrokkenen werd met grote vanzelfsprekendheid besloten tot het formeren van een driehoek als top van de crisisorganisatie. Het is goed deze vanzelfsprekendheid iets preciezer te beschouwen.

De term 'driehoek' wordt in artikel 13 van de Politiewet aangeduid als het overleg waarin de burgemeester en de officier van justitie 'regelmatig (…) over de taakuitvoering van de politie en over het beleid ten aanzien van de taakuitvoering' spreken. In dit overleg, waaraan ook de politie als 'lijdend voorwerp' deelneemt, worden 'afspraken gemaakt over lokale prioriteiten en criminaliteitsbestrijding'. De (lokale) driehoek is daarmee een regulier overleg, dat wil zeggen in situaties dat geen sprake is van een (acute) crisis.

Een wettelijke regeling die aanstuurt op een driehoek tijdens crisissituaties, d.w.z. een overleg in crisissituaties tussen OM, burgemeester met politie als dominante adviseur, bestaat niet. Toch is een dergelijk overleg wel landelijk gebruikelijk in situaties van een bedreiging van de openbare orde omdat er dan sprake is van twee bevoegde gezagen met elk een eigen belang die één uitvoeringsorganisatie delen, namelijk de politie: het OM is verantwoordelijk (en bevoegd) voor het handhaven van de rechtsorde, de burgemeester is verantwoordelijk (en bevoegd) voor het handhaven van de openbare orde.

Voor het onderscheid duiden we de driehoek die tijdens crisissituaties wordt geformeerd aan als de 'crisisdriehoek'.

Crisisdriehoeken in de regionale planvorming

(Ook) in het *Incidentenplan Media Park Hilversum (versie 2012)* is binnen de veiligheidsregio een bovenwettelijke afspraak gemaakt over het formeren van een crisisdriehoek in de specifieke situatie van een 'terreurdreiging'. In het *Incidentenplan* staat: 'Als de Regionale inlichtingendienst en/of de Criminele inlichtingeneenheid inlichtingen krijgt waaruit een terreurdreiging blijkt zal dit gemeld worden aan de korpsleiding. De korpsleiding roept de driehoek (burgemeester en hoofdofficier van justitie) bij elkaar. De driehoek bepaalt de GRIP-structuur en de verdere inzet van de hulpdiensten.'

Het NOS-incident heeft laten zien dat dit laatste (het bepalen van de GRIP-structuur door de crisisdriehoek) geen realistische afspraak is. Al lang voor de eerste vergadering van de crisisdriehoek was er opgeschaald naar GRIP 2, omdat andere hulpverleningspartners ook bij de terreurdreiging betrokken (kunnen/zullen) worden vanwege de bedreiging van de fysieke veiligheid.

112-driehoek

In het document *De eerste verkenning; voorstel voor doorontwikkeling van sturings-, overleg- en afstemmingsstructuur in Midden Nederland* blijkt dat in de eenheid Midden Nederland (waar de gemeente Hilversum onder valt) sprake is van een crisisdriehoek. Deze wordt aangeduid als de '112-driehoek': 'te allen tijden kan er bij incidenten sprake zijn van het ingelasten van een lokale driehoek op gemeenteniveau, de zogenoemde 112-driehoek.' Het document is in december 2012 vastgesteld in de voormalig regionaal colleges van de regio's die te samen Midden Nederland vormen. [12]

Bij navraag bleek dat buiten het OM vrijwel geen van de respondenten bekend is met deze 112-driehoek.[13]

Door het werken in een crisisdriehoek zal de ondersteuning van de andere verantwoordelijkheid van de burgemeester, namelijk die voor de fysieke veiligheid en de duiding, buiten beeld kunnen raken. De ondersteuning van deze specifieke verantwoordelijkheid is immers georganiseerd via de regionale GRIP-crisisstructuur: het GBT bestaat uit verschillende strategische adviseurs en beschikt voor de advisering over de advies- en uitvoeringslijn ROT-COPI (zie ook figuur 1). In het GBT kan het OM ook vertegenwoordigd zijn.[14]

[12] In het verkennende document wordt de suggestie gewekt dat de 112-driehoek volgt uit artikel 13 Politiewet 2012 en daarmee een wettelijke grondslag heeft. Zoals hierboven al aangegeven is dat feitelijk niet juist, omdat de artikel 13 alleen het regulier overleg voorschrijft. Uit het verkennende document wordt niet duidelijk of deze 112-driehoek ook bedoeld is voor bedreigingen van de openbare orde met een fysieke veiligheidscomponent. Er wordt niet ingegaan hoe de crisisdriehoek zich verhoudt tot de GRIP-structuur en op welke wijze de ondersteuning van de burgemeester voor de fysieke veiligheid dan is geregeld.

[13] De vraag is via de email gesteld aan: de burgemeester, het sectorhoofd van politie, de teamchef politie, operationeel leider, het hoofd veiligheidsbureau en de BT-adviseur CB van de gemeente Hilversum. Alleen de adviseur CB had wel eens gehoord van een 112-driehoek.

[14] Volgens het vigerende Regionaal Crisisplan (2011) maakt het OM geen standaard deel uit van het GBT.

Intermezzo
We benadrukken dat deze ondersteuning na opschaling zal plaatsvinden: het duurt immers even voordat de regionale GRIP-structuur is opgeschaald. Toch kan het voorkomen dat voor of tijdens de opschaling al een spoedeisend besluit genomen moet worden. De structuur is hier dan niet op ingericht (zie ook paragraaf 4.4).

Zoals hierboven al betoogd, is het geheel voorspelbaar dat tijdens een incident de dominante dreiging (sociaal of fysiek) zal bepalen of de crisisdriehoek het toporgaan voor besluitvorming wordt of het GBT. Beide structuren tegelijkertijd gaat niet werken, één zal altijd dominant worden.

De crisisdriehoek tijdens het NOS-incident was vooral een lokale driehoek met een enkel BT-element. Zo werd de verslaglegging van de crisisdriehoek in het LCMS (zie paragraaf 6.2) opgenomen en was er tot aan de persconferentie tweemaal kort telefonisch contact tussen burgemeester en de operationeel leider in het ROT.

4.3 Alarmering van de samengestelde crisisorganisatie

Net als de meeste mensen in Nederland wisten ook de meeste deelnemers aan de samengestelde crisisorganisatie al meteen dat er iets speelde omdat het NOS-journaal voor het eerst in ruim zestig jaar 'op zwart' ging. De meeste deelnemers waren daardoor al voordat zij formeel gealarmeerd werden op de hoogte en daarmee gewaarschuwd. Onmiddellijk werden onderlinge contacten gelegd en werden afspraken gemaakt om naar de verschillende locaties te gaan. De opkomst is dan ook grosso modo goed verlopen: bijna iedereen die aanwezig moest zijn, was uiteindelijk ook aanwezig.

Dat neemt niet weg dat in een aantal gevallen de alarmering wat achterbleef. Zo werd de functie van Hoofd Taakorganisatie Crisiscommunicatie (HTO-CC) bijvoorbeeld laat ingevuld omdat de dienstdoende HTO-er niet werd bereikt. De communicatieadviseur van de burgemeester ervoer op enig moment te weinig ondersteuning om het persmoment te kunnen voorbereiden/organiseren. Omdat onduidelijk was of deze ondersteuning door de veiligheidsregio zou worden geleverd, heeft ze zelf haar eigen ondersteuning geregeld.

Bedacht moet worden dat ieder incident tijdens de alarmering en opkomst haperingen kent, waardoor altijd een aantal mensen niet wordt bereikt, om welke reden dan ook. Enige mate van improvisatie en flexibiliteit zal daarom altijd noodzakelijk zijn om 'gaten dicht te lopen'. Men kan en mag er niet vanuit gaan dat functionarissen 'als vanzelfsprekend' ter plaatse komen, ook al suggereert het werken met (hard)piketten dat wel.

Daarmee is de conclusie dat de alarmering en vooral de flexibele opschaling met eigen initiatief goed is verlopen.

4.4 Het effect: besluitvorming in de crisisdriehoek

Zoals gezegd relateren we het optreden van de samengestelde crisisorganisatie (ook) aan het behaalde resultaat: de maatregelen die genomen zijn om de gevolgen van het incident te beperken en die bedoeld zijn om burgers zo adequaat mogelijk te helpen.

Voor het NOS-incident betekent dat, omdat het feitelijke politieoptreden geen onderdeel uitmaakt van deze evaluatie en de opvang van de NOS-medewerkers vooral door de NOS/Media Park zelf plaatsvond, meer precies:

- de topbesluitvorming in de crisisdriehoek
- de duiding door het boegbeeld (in hoofdstuk 5 gaan we hier nader op in).

Ons referentiekader voor topbesluitvorming
Harde normen voor de tijd waarbinnen een spoedeisende beslissingen genomen wordt bestaan niet maar het is (wetenschappelijk) duidelijk dat als spoedeisende beslissingen niet binnen minuten genomen kunnen worden er feitelijk sprake is van decentralisatie van besluitvorming omdat het 'veld' niet langer kan wachten.

Besluitvorming over de operationele maatregelen (zoals het politieoptreden en de opvang van het NOS-personeel) heeft in de crisisdriehoek in de door ons bekeken periode, dat wil zeggen tot en met de persconferentie, niet plaatsgevonden. Tegen de tijd dat de driehoek aanwezig was, waren de meeste maatregelen door de uitvoeringsorganisatie immers al genomen.[15]

Überhaupt heeft er in deze periode in de crisisdriehoek geen expliciete afgestemde besluitvorming plaatsgevonden, behalve dan het besluit – of misschien beter: de afspraak – om drie persstatements te geven.

Impliciet is er echter wel degelijk een belangrijk besluit genomen, namelijk dat het om een lokale eenmansactie ging. Er was immers mogelijk sprake van een landelijke dreiging die tot nationale opschaling had kunnen leiden. Al vrijwel direct na de arrestatie van Tarik Z. besloot de AC-politie in het SGBO na afstemming met de Eenheidsleiding Midden-Nederland dat *niet* tot een landelijke alarmering werd overgegaan, wat ook later werd bevestigd in een eerste gesprek tussen hem en een piketfunctionaris op het landelijk niveau van de politie en in gesprekken met enkele leden van de eenheidsleiding die verder niet in de driehoek aanwezig waren. De afwezigheid van een landelijke opschaling onmiddellijk na de aanhouding was daarmee al een besluit op operationeel niveau. De deelnemers aan de crisisdriehoek hielden toen zij om half tien een eerste driehoeksoverleg hadden (dit is anderhalf uur na de start van het incident) de mogelijkheid van een landelijke dreiging nog open, maar hebben hierover nooit expliciet besloten.

[15] In een overleg na de persconferentie heeft er wel besluitvorming plaatsgevonden over bijvoorbeeld het in stand houden van de afzettingen en de tijdsduur ervan.

Nationale verantwoordelijkheid
We benadrukken dat we op verzoek van de opdrachtgever in deze evaluatie kijken naar het functioneren van de regionale crisisorganisatie(s). Vanuit dat perspectief kijken we onder andere naar de regionale besluitvorming over nationale opschaling. Dat laat vanzelfsprekend onverlet dat het nationaal niveau (de top van de Nationale Politie, het Nationaal Crisiscentrum (NCC), de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV)) ook een eigen verantwoordelijkheid heeft om over nationale opschaling te beslissen. Dit valt echter buiten de scope van deze evaluatie.

Wat opvalt in de gesprekken is dat iedereen, ook respondenten buiten de crisisdriehoek, ervan uitging dat het om een lokale eenmansactie ging.[16] Dat er mogelijk nog sprake was van een landelijke dreiging speelde in de beleving eigenlijk meteen al niet meer. De meeste respondenten hadden op basis van de arrestatie van de verdachte en de eerste mediabeelden en mediaberichtgeving die ook lieten doorschemeren dat het om een eenmansactie ging (zie hoofdstuk 2) al dan niet aangevuld met geverifieerde informatie over bijvoorbeeld de identiteit van de jongen en het ontbreken van 'pakketjes' in het NOS-gebouw voor zichzelf geconcludeerd dat het geen serieuze dreiging was. Dat er nog acht explosies in het land zouden kunnen plaatsvinden, verdween daarom naar de achtergrond zelfs bij de enkelen die van de mediaverslaglegging waren verstoken.

De feitelijke bevestiging door de SGBO van deze impliciete aanname kwam 'pas' om één uur 's nachts.

De conclusie is dat het besluit om wel/niet de landelijke dreiging serieus te nemen eigenlijk een acuut topbesluit van de burgemeester als verantwoordelijke voor de openbare veiligheid had moeten zijn. Op het moment dat binnen de organisatie duidelijk was dat er mogelijk nog acht explosies in het land aanwezig waren, had op basis van de dan beschikbare feiten door de burgemeester expliciet besloten moeten worden of men op dat moment de dreiging serieus nam of niet. Als de situatie als serieus werd ingeschat had immers onmiddellijk landelijk moeten worden opgeschaald inclusief het waarschuwen van de Nederlandse bevolking. Ondersteuners (van politie en ROT) moeten voor dergelijke acute topbeslissingen hun topbeslissers telefonisch binnen minuten 'in stelling brengen'. We benadrukken dat dit in de huidige situatie geen verwijt is aan individuele functionarissen omdat de structuren er niet op zijn ingericht om een acuut besluit te nemen; in tegendeel de huidige structuren werken juist belemmerend omdat besluitvorming altijd op basis van afstemming/overleg dient plaats te vinden. Ook worden beslissers en hun ondersteuners niet voor opgeleid en beoefend voor 'daadkrachtige' besluitvorming zonder een breed afstemmingsoverleg.

[16] We zeggen hiermee niet dat er geen aandacht was voor mogelijke andere scenario's. In het ROT bijvoorbeeld besprak men verschillende scenario's die ook landelijk effect zouden kunnen hebben, maar mede op basis van de inbreng van de politie ging men ervan uit dat het om een eenmansactie ging en door henzelf aangeduid als 'meest reële scenario'. Tijdens de eerste ROT-bijeenkomst werd daarom afgesproken om het incident 'zo klein te houden als het is' (zie ook tabblad ROT in LCMS).

Ook in tweede instantie had het topbesluit sneller genomen kunnen worden. Dat wil zeggen dat op het moment dat de inhoud van de brief de burgemeester c.q. zijn ondersteuners bereikte hij alsnog binnen enkele minuten expliciet het betreffende topbesluit had moeten nemen c.q. daartoe geadviseerd had moeten worden. Voor de toekomst is het daarmee van belang dat de topbesluitvormers en hun ondersteuners zich daarvan bewust zijn en er naar handelen. Wie veel ruimte neemt voor een 'beeldvormingsfase' zet zichzelf buitenspel. Ook dit is weer geen verwijt aan de betreffende functionarissen omdat de organisatie hiervoor niet is toegerust en zij hier niet voor worden opgeleid en beoefend.

Ook in deze casus blijkt dat wanneer topbeslissingen niet snel worden genomen ze wel 'in het veld' worden genomen. Piketfunctionarissen van de politie hebben nu besloten om niet landelijk op te schalen op basis van een terechte inschatting dat Tarik Z. alleen handelde. Hoewel het juiste is besloten, is men daarmee buiten het mandaat gegaan dat men had. Dus of operationele functionarissen krijgen het mandaat om over landelijke/bestuurlijke opschaling te besluiten hetgeen nauwelijks voorstelbaar is of de topbeslissers moeten zelf (in staat gesteld worden om) snel over landelijke/bestuurlijke opschaling (te) besluiten.

Ondanks het belang van topbesluiten is daarmee het paradoxale dat deze genomen moeten worden zonder afstemmingsoverleg en op basis van beperkte informatie in direct contact tussen een operationeel deskundige en het bevoegd gezag. Dit is nogmaals niet de wijze waarop de huidige crisisorganisatie is ingericht c.q. wordt beoefend.

Leidinggeven in crisisomstandigheden

Een kern van leidinggeven in crisisomstandigheden is dat als een maatregel noodzakelijk is, er ook actief op gestuurd moet worden: opdrachten moeten gericht worden uitgegeven en de uitvoering moet vervolgens gemonitord worden. In de hectiek van een crisis verdampen ongerichte opdrachten waarvan de uitvoering niet wordt gecontroleerd. Daarom kunnen in zijn algemeenheid er ook maar enkele opdrachten gegeven worden. Dit is ook in evaluaties van andere incidenten zichtbaar. Professionals ter plaatse voeren daarom in de eerste uren hun werkzaamheden voor het overgrote deel zelfstandig uit, zonder sturing van bovenaf. Dit werd door de commissie Oosting na de vuurwerkramp in Enschede voor het eerst aangeduid als 'operationele zelfredzaamheid'. Met besluiten moet daarom spaarzaam worden omgegaan en ze moeten bewust worden gecommuniceerd en gemonitord. In deze casus was deze noodzaak ook zichtbaar toen het ging om het instellen van een persnummer. Iedereen (in de crisisdriehoek maar ook in het ROT en binnen de crisiscommunicatie-organisatie) vond dit noodzakelijk, maar niemand heeft er feitelijk op gestuurd zodat het uiteindelijk niet is gebeurd.

4.5 Ondersteuning van de besluitvorming in de crisisdriehoek

Het OM vond zichzelf onvoldoende ondersteund door de eigen SGBO-lijn: het duurde in hun beleving te lang voordat zij geverifieerde informatie kregen aangereikt. In hoofdstuk 6, informatiemanagement, wordt dit nader uitgewerkt.

De burgemeester werd beperkt ondersteund in de driehoek als het ging om andere dan politionele zaken zoals (bestuurlijke afweging van) zijn specifieke verantwoordelijkheid voor de openbare orde en de fysieke veiligheid en crisiscommunicatie (voor dit laatste, zie hoofdstuk 5). Het ROT dat daar conform de werkwijze van de GRIP-structuur een beoogde rol in zou moeten hebben, had feitelijk geen rol van betekenis omdat zij de burgemeester niet zinvol heeft kunnen adviseren. Enerzijds kwam dit omdat er geen serieus contact was tussen het ROT, bij monde van de operationeel leider, en de burgemeester. Anderzijds had het ROT in deze casus ook inhoudelijk weinig tot geen toegevoegde waarde op de informatie en adviezen die het SGBO al opleverde of het GBT zelf al bedacht had. Behoudens het advies van 21.40 uur 'houd een persconferentie op korte termijn' zijn door het ROT geen adviezen voor de burgemeester/crisisdriehoek geformuleerd.[17]

4.6 Coördinatie van de operatien

Ter afsluiting van het hoofdstuk 'leiding en coördinatie' gaan we nog kort in op het coördineren van de operationele acties. In de GRIP-structuur is dat belegd bij het ROT en het COPI, in de SGBO-driehoekstructuur bij de SGBO.

Het COPI (feitelijk zonder politievertegenwoordiger die namelijk vooral in de SGBO-structuur functioneerde) had gezien de aard van het incident in dat opzichte relatief weinig te doen maar kon bijvoorbeeld nog wel de politie snel ondersteunen bij het afzetten van het terrein.

Het ROT had daar waar het om de afstemming van de verschillende kolommen (brandweer, politie, GHOR, bevolkingszorg) ging geen betekenis, omdat er feitelijk geen sprake was van een multidisciplinair optreden. Afstemming was daarmee dan ook objectief gezien niet aan de orde.

Een bij veel respondenten gehoorde uitspraak was dat bij een groter terroristisch incident met bijvoorbeeld een explosie met slachtoffers het ROT een meerwaarde zou hebben gehad in de afstemming omdat dan brandweer en geneeskundige hulpverlening wel actief zijn. Ook bij dat soort incidenten doet echter de 'gewone' hulpverlening 'gewoon' zijn werk. Daar is in de praktijk van de eerste hectische uren nauwelijks coördinatie voor nodig vanaf de afstand waar het ROT zich bevindt maar eerder vertrouwen op de operationele zelfredzaamheid van de veldeenheden. Voor het ROT blijft dan vooral een faciliterende rol over met betrekking tot logistieke zaken.

Het SGBO heeft de politieacties gericht op de opsporing gecoördineerd. Dit valt verder buiten de focus van deze evaluatie.

[17] Zie bijvoorbeeld LCMS.

5 Bevindingen: crisiscommunicatie

5.1 Het effect: de duiding

Ons referentiekader
Voor de duiding van gebeurtenissen is in het landelijk door de veiligheidsregio's vastgestelde 'bevolkingszorg op orde' als richtlijn opgenomen dat deze binnen een uur moet kunnen plaatsvinden. Dit vergt dan natuurlijk wel dat het boegbeeld van het openbaar bestuur binnen die tijd adequaat geïnformeerd is over de hoofdlijnen van het incident.

De directe gang van de burgemeester naar het Media Park zorgde ervoor dat de landelijke richtlijn van een eerste duiding van het incident door een boegbeeld van het openbaar bestuur ruim gehaald werd. Feitelijk 'versloeg' de burgemeester zelfs de 'televisie' door aanwezig te zijn voor de eerste camerapoegen waardoor het effect beperkt bleef tot de liveblogs en Radio 1.

Zoals hiervoor al beschreven was de impliciete analyse op alle niveaus in de samengestelde crisisorganisatie dat het om een eenmansactie ging. Was dit niet het geval geweest dan had ogenblikkelijk de Nederlandse bevolking gewaarschuwd moeten worden voor de dan mogelijk acht bommen die konden exploderen. Door deze informatie hadden Nederlanders dan kunnen besluiten om weg te blijven bij locaties met een grotere kans op 'catastrofaal terrorisme'.

Binnen de crisisdriehoek werd vooral gesproken over het tweede persmoment. De klassieke institutionele spanning tussen het openbaar ministerie (het naar buiten brengen van informatie kan het strafrechtelijk proces schaden) en de burgemeester (de samenleving schreeuwt om nieuws en duiding) was hier zichtbaar. Mede omdat de burgemeester direct duidelijk maakte dat hij vanuit zijn verantwoordelijk zo snel mogelijk, en dus zeker nog diezelfde avond, de pers te woord wilde staan, koos men uiteindelijk in goed overleg voor een vorm waarin drie persstatements gegeven zouden worden.

Mede door de wat onhandige organisatie van de persstatements (zittend achter een tafel met schuivende microfoons) met daarna een confrontatie met de media werd het uiteindelijk toch een persconferentie.

In onze analyse was zichtbaar dat de persconferentie op twee gedachten hinkte:
- vooral informeren maar dan zonder informatie te geven die het strafrechtelijk onderzoek zou belemmeren en daarmee werd geen informatie gegeven die niet al in de media bekend was.
- een poging om de samenleving tamelijk impliciet gerust te stellen. Impliciet want er werd niet benoemd dat het naar inschatting om een eenmansactie ging zodat er

geen landelijke dreiging was. Overigens was dat op dat moment al de inschatting van alle landelijke en sociale media zodat er weinig zorg (meer) was in de samenleving.

In lijn met onze bevinding in paragraaf 4.4 (het effect van de besluitvorming) had de kernboodschap van de duiding kunnen zijn dat het naar alle waarschijnlijk om een eenmansactie ging (en dus niet om een landelijke dreiging, geen islamitisch terrorisme etc). Zeker in een periode vlak na de aanslagen bij Charlie Hebdot die ook bij vrijwel alle respondenten leidden tot het gevoel 'nu zijn wij aan de beurt'. Deze duiding had in principe zowel van het OM als de burgemeester kunnen komen. Uiteindelijk denken wij net als de meeste respondenten dat het gewenst is om hiervoor de burgemeester als boegbeeld van het openbaar bestuur in te zetten.

In algemene zin concluderen wij dat, zoals al vaker is gesteld, duiding iets anders is dan het brengen van nieuws. De samenleving verwacht van haar boegbeelden vooral een betekenisgeving van incidenten, niet het krijgen van feitelijke informatie (het openbaar bestuur kan vanwege haar noodzaak om alleen geverifieerde informatie te delen toch nooit de media verslaan). In dit soort situaties is daarmee de vraag of er meer nodig is dan een duiding door de burgemeester die dan ver weg moet blijven van het lopend strafrechtelijk proces.

Hier past ook de bevinding bij dat de persvoorlichters ter plaatse al meer nieuws deelden op momenten dat deze nog niet bekend was bij de crisisdriehoek of zelfs voordat de crisisdriehoek bijeen was gekomen. Ook hiervoor geldt dat dit een 'fact of life' is dat vooral betekent dat de topduiders weg moeten blijven van de hoop nieuws te kunnen verspreiden.

Essentiële informatie voor de duiding had kunnen zijn het feit dat Tarik Z. een nepwapen bij zich had. Deze informatie die voor aanvang van de persconferentie beschikbaar was binnen de politieorganisatie, bereikte echter niet tijdig de crisisdriehoek. Deze essentiële duidingsinformatie was daardoor geen onderdeel van de boodschap. Wij duiden dit niet als een individuele omissie maar als inherent aan een meerlagen structuur. Zo had weliswaar de leidinggevende in het SGBO wel direct contact gelegd met degene die het wapen in handen had om nog voor de persconferentie duidelijkheid te krijgen maar liep het contact naar de driehoek vervolgens toch weer over meerdere schakels. De klassieke bevinding is: over meer dan één schakel kun je niet met enige zekerheid uitgaan van het tijdig delen van informatie.

Hoe nieuws gaat

In de persconferentie werd gesproken over het mediateam, het preparatieve team van de politie dat de contacten met de vele instellingen op het Media Park onderhoudt. De uitspraak van zowel de burgemeester als politie was dat deze voorbereiding geloond heeft omdat door de resulterende bekendheid van de politie met het Media Park de reguliere surveillance-eenheden snel naar de juiste plaats konden komen. De formulering riep echter in de media (en daarmee bij de luisteraar) het beeld op dat het mediateam een speciaal responsteam van

de politie zou zijn dat tijdens het incident de verdachte had overmeesterd. Ook bij de Nationale Politie leidde dit tot een verkeerd gebruik van het begrip mediateam. De woordvoering van de Nationale Politie in Den Haag stelt: 'De eenheid Midden Nederland beschikt over een speciaal mediateam dat afspraken heeft met de diverse media in Hilversum. Zij worden getraind op incidenten zoals donderdagavond bij de NOS. Politiemedewerkers maken zelf, vanuit hun professionaliteit, de inschatting of zij de aanhouding verrichten of wachten op een arrestatieteam. Daarvoor zijn en worden politiemedewerkers opgeleid.'

5.2 Ondersteuning van de duiding

De burgemeester kreeg de feitelijke informatie weliswaar via de SGBO-lijn, maar deze structuur heeft hem verder niet ondersteund bij het voorbereiden van de duiding (en zoals gezegd is feitelijk informeren iets anders dan duiden).

De BT-communicatieadviseur van de burgemeester was vooral druk met de organisatie van de persconferentie (zie ook paragraaf 4.3) en heeft de burgemeester daardoor niet inhoudelijk bij de duiding kunnen ondersteunen. Een goede duiding is echter een bestuurlijke vaardigheid die goede ondersteuning vergt. Zo moet nagedacht worden over de kernboodschap die te belangrijk is om te improviseren. De kernzinnen moeten vooraf door de bestuurder uitgeschreven worden omdat zelfs bestuurders niet tekstvast kunnen zijn onder de stress van een persconferentie.

De ondersteuning van het ROT beperkte zich tot het advies 'houd een persconferentie op korte termijn'. Dit voor de hand liggende advies heeft de burgemeester overigens nooit bereikt omdat zoals gezegd de operationeel leider en de burgemeester maar heel beperkt contact hadden. De crisisdriehoek heeft het advies ook niet vernomen via het informatiesysteem LCMS waar het in stond opgenomen.

Interactie tussen de verschillende communicatie-onderdelen (BT-communicatieadviseur, ROT-communicatieadviseur en het actiecentrum Crisiscommunicatie bij monde van de Hoofd Taak Organisatie) heeft niet plaatsgevonden: de BT-communicatieadviseur was zoals gezegd overbezet en de ROT-communicatieadviseur was onbereikbaar onder andere omdat het ROT besloot om aansluitend aan het tweede ROT-overleg (start 22.15 uur) gezamenlijk naar de persconferentie te kijken en deelnemers volgens afspraak daarbij hun mobiele telefoons uitzetten.

Het actiecentrum Crisiscommunicatie heeft een omgevingsbeeld opgesteld dat weliswaar in de crisisdriehoek is geprojecteerd, maar niemand heeft daar verder iets mee gedaan.

Het organisatieonderdeel Crisiscommunicatie heeft daardoor geen betekenis gehad als het om de ondersteuning van de duiding ging.

6 Bevindingen: informatiemanagement

6.1 Telefonische informatiedeling

In de opstartfase van het incident werd (de eerste) informatie vooral telefonisch doorgegeven, ook omdat men in de aanrijdende fase nog 'makkelijk' beschikbaar was. Vanaf het moment dat mensen op de verschillende locaties waren, nam de bereikbaarheid af: men ging in (onderling of breder) overleg of men ging acties uitzetten. Dat werd nog eens versterkt omdat in verschillende teams een strakke 'vergaderdiscipline' werd gehanteerd (zoals beoefend), dat wil onder andere zeggen dat er tijdens het vergaderen niet getelefoneerd mocht worden.

Dit is overigens niet uniek voor dit incident, maar is in bijna alle incidenten zichtbaar. Dat is één van de redenen waarom een aantal jaren geleden het Landelijk Crisisbeheersing Management Systeem (LCMS) landelijk is ingevoerd (zie paragraaf 6.2).

Hoewel het begrijpelijk is om alle rust te vergaderen, hoe kort dit in de beleving van sommige respondenten ook gebeurde, is een onmiddellijk gevolg dat cruciale informatie (waaronder adviezen) niet tijdig op de juiste plek en/of bij de juiste persoon terechtkomt. Voor de toekomst betekent dit dat een balans gezocht moet worden tussen het noodzakelijke vergaderen (en wat is dan precies noodzakelijk?) enerzijds en het elkaar slagvaardig kunnen informeren anderzijds. Daarbij zou ten minste als uitgangspunt genomen moeten worden dat welomschreven sleutelfunctionarissen elkaar altijd mogen (of zelfs moeten) bellen/aanspreken als ze naar hun inschatting cruciale informatie of een spoedeisende vraag hebben. Dus ook tijdens vergaderingen. Ten minste moeten de leider COPI en de operationeel leider (die bij voorkeur nabij de burgemeester zit) een dergelijke 'hotline' hebben.

6.2 Verschillende informatiesystemen

Tijdens het incident zijn drie verschillende informatiesystemen gehanteerd: het LCMS, het LiveJournaal en een interne chatbox.

LCMS: Vanaf ongeveer negen uur werd de eerste informatie in het Landelijk Crisismanagement Systeem (LCMS) geplaatst. Het LCMS is bedoeld om binnen de teams van de regionale crisisorganisatie snel tot een eenduidig gedeeld totaalbeeld van een incident te komen en het beoogt de mondelinge communicatie voor een belangrijk deel te vervangen. Dit gedeelde totaalbeeld, inclusief de dilemma's waar de teams mee te maken krijgen, dient als basis voor de te nemen besluiten en de in te zetten acties van alle teams van de crisisorganisatie. De besluiten en acties dienen vervolgens ook weer in het LCMS geplaatst te worden zodat iedereen ook daarvan op de hoogte is. De speciaal daarvoor aangewezen informatiemanagers stellen het totaalbeeld online samen en

zorgen er zo voor dat een ieder direct op de hoogte is van alle belangrijke ontwikkelingen. In het bijzonder hebben het GBT en het actiecentrum politie, doorgaans ingevuld door (een deel van) het SGBO, ieder een eigen tabblad in LCMS.

Bestudering van LCMS, niet alleen in dit onderzoek maar ook tijdens andere incidenten, laat zien dat informatie in LCMS doorgaans inconsistent, multi-interpretabel en ook niet altijd juist is. Dit is niet verrassend omdat in crisissituatie nu eenmaal sprake is van onzekerheid. Nog los van de vraag of het werken met LCMS inderdaad een meerwaarde heeft voor het uiteindelijke optreden, vereist het ten minste de nodige discipline om informatie ook consistent en niet multi-interpretabel in te voeren. Het systeem wordt echter alleen in crisissituaties – en daarmee dus zeer zelden – gebruikt. Onderzoek naar besluitvorming onder tijdsdruk laat zien dat professionals in noodsituaties juist terugvallen op procedures en werkwijzen die zij in dagelijkse situaties ook gebruiken. Structuren, plannen, technieken et cetera die normaal niet worden gebruikt, worden tijdens (acute) crises ook niet gebruikt.

Dit betekent dat voor het delen van cruciale informatie binnen de crisisorganisatie niet kan worden vertrouwd op het elektronisch delen van informatie. Cruciale informatie en opdrachten zullen daarom van mens-tot-mens moeten worden doorgegeven en de uitvoering van cruciale opdrachten zal verder ook actief moeten worden gemonitord.

LiveJournaal: Het SGBO hanteerde een eigen intern informatiesysteem, namelijk het LiveJournaal, en had er de handen aan vol om dit bij te houden. Tijdens het incident is het tabblad politie in LCMS daarom niet gevuld. In de eerste plaats betekent dit dat niet is voldaan aan de uitgangspunten van LCMS, namelijk dat alle teams gelijktijdig (kunnen) beschikken over alle informatie. In de tweede plaats laat dit zien, omdat zoals gezegd mensen in crisisomstandigheden terugvallen op bekende werkwijzen, het voorspelbaar is dat de politie bij incidenten met een dominante openbare ordecomponent ook uitsluitend haar LiveJournaal zal gebruiken. Ook hiervoor gold en geldt trouwens dat de verslaglegging minder prioriteit heeft dan de taakuitvoering zodat ook het LiveJournaal (ook in dit incident) achter de feiten aanloopt en regelmatig onjuistheden bevat.

Chatbox: De verschillende informatiemanagers (in dit geval van het ROT en het COPI) communiceerden met elkaar via een eigen chatbox (realtime collaboration). Hierdoor konden de informatiemanagers van het ROT, ook tijdens de vergaderingen waarin volgens afspraak niet gebeld mocht worden, snel en makkelijk contact hebben met de informatiemanager in het COPI onder andere door informatie te verifiëren. Het elkaar op de hoogte houden via LCMS vindt men te omslachtig en kost de informatiemanagers (te) veel tijd.

De informatiemanagers hebben daarmee de beperkingen van LCMS en de afspraken dat er niet tijdens vergadering nieuwe essentiële informatie gedeeld mag worden ingezien en daar een ad hoc oplossing voor ‘gemaakt’.

Aangezien we deze wijze van informatiedeling niet objectief hebben kunnen onderzoeken, merken we slechts op dat het werken in twee informatiesystemen voorspelbaar tot 'verwaarlozing' van één van beide zal leiden (wat ook geïllustreerd wordt in deze casus door het vullen van alleen het LiveJournaal). Zeker wanneer het om een omvangrijker incident gaat met meer informatiemanagers bij meerdere teams/actiecentra en de hoeveelheid informatie vele malen groter zal zijn dan nu het geval was.

6.3 LCMS het juiste informatiesysteem voor de samengestelde crisisorganisatie?

Een voor de hand liggende vraag is of LCMS ook het informatiesysteem is of kan zijn voor de samengestelde crisisorganisatie? Niet alleen omdat de SGBO-structuur een eigen informatiesysteem hanteert en daar voorspelbaar tijdens een crisissituatie op 'terugvalt' maar ook omdat het maar de vraag is of alle teams over alle informatie móeten beschikken? Want dat zou immers betekenen dat ook gevoelige strafrechtelijke informatie uit de SGBO en/of de crisisdriehoek met iedereen wordt gedeeld. Evaluaties van incidenten en jaarlijkse systeemtesten (waaronder die in de veiligheidsregio Utrecht) laten bijvoorbeeld zien dat deze informatie ook buiten de organisatie terecht komen (bijvoorbeeld via het actiecentrum Crisiscommunicatie).

In de samengestelde crisisorganisatie zijn ook geen afspraken gemaakt over wie binnen de driehoek de verslagen (besluiten/acties) accordeert. Is dat de burgemeester? Is dat het OM? Beide?

Samen met OM dient daarom de wijze waarop het LCMS in de samengestelde crisisorganisatie gebruikt dient/mag worden, besproken te worden.

6.4 Informatievoorziening richting OM

Zoals gezegd, vond het OM zichzelf onvoldoende ondersteund door de eigen SGBO-lijn: het duurde in hun beleving te lang voordat zij geverifieerde informatie kregen aangereikt. Bedacht moet worden dat uit iedere evaluatie naar voren komt dat informatie sneller gegeven had moeten worden c.q. geverifieerd zou moeten zijn volgens functionarissen die zich 'hoger' in de structuur bevinden. Echter, het kost nu eenmaal tijd om informatie te verifiëren, en het is niet realistisch te denken dat dit sneller kan. Dat betekent, ook al wordt er druk door de sociale media ervaren, dat het OM dat als uitgangspunt moet (blijven) nemen.

Het feit dat informatie (mogelijk wel snel) geverifieerd wordt, betekent overigens nog niet dat deze ook tijdig de juiste plek bereikt: bij de SGBO was immers voor de persconferentie bekend dat het om een nepwapen ging. Zoals gezegd, heeft deze informatie de crisisdriehoek niet tijdig bereikt. Met andere woorden: informatie vinden en verifiëren

is één, het tijdig doorgeven is twee… Daarbij moet worden bedacht dat het hier nog om een relatief 'eenvoudig' incident ging. Als het incident groter is, zal dit alleen maar ingewikkelder worden.

7 Het geheel overziend

In dit afsluitende hoofdstuk vatten we onze hoofdbevindingen over het functioneren van het crisisbeheersingssysteem van de veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek bij het NOS-incident op 29 januari 2015 samen. Ook geven we een aantal kernaanbevelingen over hoe het crisisbeheersingssysteem nog robuuster kan worden gemaakt ten behoeven van toekomstige crises waarbij de openbare orde met een fysieke veiligheidscomponent door bijvoorbeeld een terreurdreiging worden verstoord.

We stellen met de kennis van achteraf – dat het om een eenmansactie ging – dat het resultaat van het overheidsoptreden grosso modo goed was. Dat wat moest gebeuren, gebeurde in essentie ook: een snelle overmeestering van Tarik Z., het afzetten van de plaats incident, functionarissen die soms nog eerder dan de formele alarmering opkwamen, de doorzoekingen in het NOS-gebouw die ervoor zorgden dat de dreiging op Media Park definitief ontkracht kon worden, de landelijke onderzoeken naar de achtergrond van Tarik Z. en een snel eerste persmoment van de burgemeester. Tegen de tijd dat de driehoek haar eerste formele overleg had, waren de meeste maatregelen door de uitvoeringsorganisatie al genomen.

Leiding en coördinatie: de samengestelde crisisorganisatie

Er bestaan twee regionale crisisbeheersingssystemen die beogen om a) operationele acties te coördineren en b) topbesluitvorming door het bevoegd gezag te ondersteunen. Voor fysieke veiligheidscrises is dit de drie lagen GRIP-structuur COPI – ROT – BT die de burgemeester als bevoegd gezag ondersteunt. Voor bedreigingen van de openbare orde is dit de SGBO-driehoekstructuur die zowel de burgemeester als de (hoofd)officier van justitie, de twee bevoegde gezagen over de politie, ondersteunt.

De crisisorganisatie die tijdens NOS-incident heeft gefunctioneerd, is spontaan in deze situatie ontstaan. Zij werd gevormd door (delen van) de twee bestaande en daarmee voorbereide crisisorganisaties:

- De SGBO-driehoekstructuur was daarbij terecht leidend vanwege de nadruk op de strafrechtelijke handhaving in de zin dat de structuur geheel werd geïncorporeerd in de 'nieuwe' samengestelde crisisorganisatie.
- Van de multidisciplinaire GRIP-structuur werden alleen het COPI en het ROT gealarmeerd. Het COPI (feitelijk zonder politievertegenwoordiger die vooral in de SGBO-driehoekstructuur functioneerde) had relatief weinig te doen maar kon bijvoorbeeld nog wel de politie ondersteunen bij het afzetten van het terrein. Het ROT had geen meerwaarde bij dit incident omdat a) het COPI geen facilitaire ondersteuning nodig had en b) zij geen toegevoegde waarde had bij de advisering van de burgemeester. Enerzijds kwam dit omdat er geen contact was tussen het ROT, bij monde van de operationeel leider, en de burgemeester. Anderzijds had het ROT ook in-

houdelijk weinig tot geen toegevoegde waarde op de informatie en adviezen die het SGBO al opleverde of het GBT zelf al bedacht had.

Het gevolg was wel dat de burgemeester slechts beperkte ondersteuning kreeg in de driehoek als het ging om andere dan politionele zaken zoals crisiscommunicatie en (bestuurlijke afweging van) zijn specifieke verantwoordelijkheid voor de openbare orde en de fysieke veiligheid.

De samengestelde crisisorganisatie heeft geprobeerd om tot afgestemde besluitvorming te komen maar hij hielp onvoldoende om tijdig te onderkennen dat er een cruciale topbeslissing genomen moest worden namelijk of er na aanhouding van Tarik Z. nog een landelijke dreiging bestond. Als dat het geval was had immers landelijk moeten worden opgeschaald inclusief het waarschuwen van de Nederlandse bevolking. Dit besluit werd nu niet expliciet genomen. Deze acute topbeslissing had eigenlijk binnen zeer korte tijd na aanhouding moeten plaatsvinden en daarmee voordat een formeel gezamenlijk overleg kon worden gerealiseerd. Ondersteuners moeten daarom voor dergelijke acute topbeslissingen hun topbeslissers telefonisch binnen minuten 'in stelling brengen'.

Duiden

De burgemeester heeft, conform de landelijke richtlijnen, binnen een uur een eerste persstatement gegeven. Het was de betrokkenen in de crisisdriehoek duidelijk dat er zo snel mogelijk een tweede persmoment moest plaatsvinden maar ook nu kon de structuur niet voldoende ondersteuning bieden aan de crisisdriehoek en met name aan de burgemeester om inhoud en vorm ervan te optimaliseren.

Informatiemanagement

Zoals bij bijna alle incidenten bleek dat de in de structuur voorziene informatiesystemen niet naar behoren werkten ondanks de inzet van alle betrokkenen. Door de hectiek werd de politie voorspelbaar al volledig in beslag genomen om haar eigen interne systeem te vullen zodat het multidisciplinaire systeem LCMS ook in deze casus niet adequaat gevuld en gebruikt werd. Dit zal in de toekomst niet veranderen: monodisciplinaire systemen zullen onder tijdsdruk voor multidisciplinaire systemen gaan omdat deze laatste alleen in zeldzame crisisomstandigheden gebruikt worden.

Kernaanbevelingen

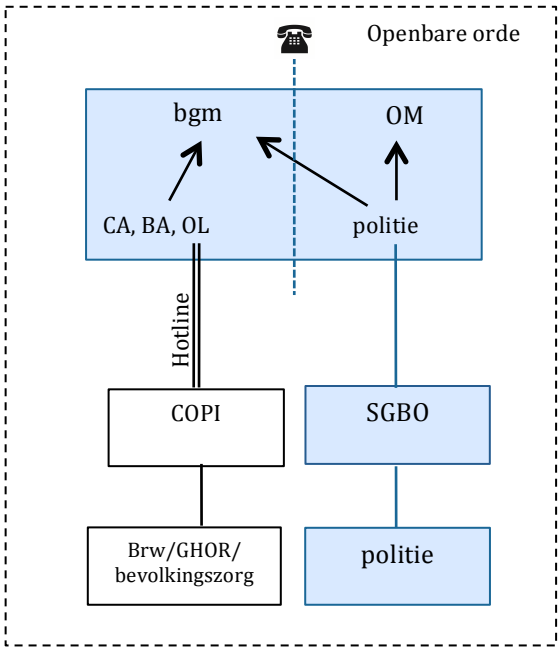
Crisisbeheersingsstructuur

Kijkend naar de toekomst is het goed om aan te sluiten bij wat in de praktijk telkens spontaan blijkt te gebeuren namelijk het creëren van een samengestelde crisisorganisatie, maar dan wel met van te voren vastgelegde 'zekerheden' die een goede ondersteu-

ning van de burgemeester garanderen. Bedacht moet immers worden dat beide bestuursorganen vanuit een eigen verantwoordelijkheid handelen en dus geadviseerd moeten worden, ook al denkt men na over een gezamenlijke strategie.

Het heeft de voorkeur om een crisisorganisatie te formeren die in de kern vooral bestaat uit één van beide structuren. Het ligt voor de hand om bij toekomstige terroristische dreigingen dit de SGBO-driehoekstructuur te laten zijn.

Daarbij dient nadrukkelijk aandacht te zijn voor de ondersteuning van de burgemeester. Daartoe zou de 'driehoek' een 'vierhoek' kunnen worden waarbij het vierde hoekpunt wordt ingevuld door de adviseurs van de burgemeester: operationeel leider (OL), strategisch crisiscommunicatieadviseur (CA) en een bestuurlijk adviseur (BA). De operationeel leider laat zich eventueel ondersteunen door een operationele staf van experts. De CA laat zich ondersteunen door een actiecentrum communicatie.



Figuur 3: Voorstel voor een crisisorganisatie bij bedreigingen/verstoringen van de openbare orde met een fysieke veiligheidscomponent. De stippellijn geeft aan dat er niet per se fysiek contact tussen de beide bestuursorganen hoeft te zijn, bijvoorbeeld omdat een acuut topbesluit genomen moet worden en telefonische afstemming dan meer voor de hand ligt.

Op operationeel niveau zullen ook bij bedreigingen/verstoringen van de openbare orde met een fysieke veiligheidscomponent de operationele diensten aan de slag gaan. Operationele afstemming vindt dan plaats op de plaats incident plaats, eventueel via een COPI. Dit zal dan vooral voor GHOR, brandweer en gemeentelijke bevolkingszorg zijn, omdat de officier van dienst politie volledig in beslag zal worden genomen door de SGBO. Het voorstel uit figuur 3 accepteert dus een essentieel beperkte afstemming tussen de leidende SGBO-driehoekstructuur en de fysieke veiligheidsstructuur; deze laat-

ste structuur richt zich immers vooral op de 'reguliere' hulpverlening (zoals blussen branden en redden/verzorgen gewonden).
Aansluiting van de politie bij het COPI vergt een extra OvD-politie.

Er zou een speciale 'GRIP-openbare orde' ingevoerd kunnen worden die in de kern gebaseerd is op de 'bekende' GRIP en alleen bedoeld is voor opschaling van de 'linkerkant' van de crisisorganisatie. Bij 'GRIP-openbare orde' worden dan gealarmeerd: COPI, burgemeester, OL, BA en CA (en eventueel een operationele staf en een actiecentrum). Alarmering en opschaling van de SGBO-driehoekstructuur verloopt via de bekende politielijn.

Scenario terreurdreiging
We benadrukken dat ons voorstel niet in lijn is met het gestelde in het vigerende *Incidentenplan Media Park Hilversum (versie 2012)* van de veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek. In het scenario 'terreurdreiging' staat namelijk: 'Acute terreurdreiging specifiek gericht op het Media Park. Geen alarmering volgens GRIP.'

Voor de zeldzame noodzakelijke acute topbeslissingen kan echter niet gewacht worden totdat de crisisorganisatie compleet is en er uitgebreid vergaderd is. De crisisorganisatie moet dergelijke gevraagde beslissingen binnen minuten voorzien van een advies voorleggen aan de topbeslissers anders zullen operationele functionarissen gedongen worden zelf te besluiten.

Duiden

In algemene zin concluderen wij dat, zoals al vaker is gesteld, duiding van de gebeurtenissen iets anders is dan het brengen van nieuws. De samenleving verwacht van haar boegbeelden vooral een betekenisgeving van incidenten, niet het krijgen van feitelijke informatie (het openbaar bestuur kan vanwege haar noodzaak om alleen geverifieerde informatie te delen toch nooit de media verslaan). In dit soort situaties is daarmee de vraag of er meer nodig is dan een duiding door de burgemeester die dan ver weg moet blijven van het lopend strafrechtelijk proces.

Specifiek voor de duiding geldt dat er altijd ten minste een objectieve spanning zal zijn tussen de duiding van de burgemeester (dit kan best heel snel, omdat een boegbeeld geen nieuwslezer is) en het feitelijk informeren door het OM over het opsporingsproces (pas naar buiten treden als informatie geverifieerd is en alleen als dit het onderzoek niet schaadt). We benadrukken dat deze spanning inherent is aan de verschillende belangen van de bestuursorganen en niet per definitie een interpersoonlijke frictie betekent.

Wij bevelen daarom aan om in eerste instantie alleen de burgemeester te laten duiden en gezamenlijke optredens eventueel in crisisdriehoekverband uit te stellen totdat het OM/politie werkelijk informatie met de samenleving kunnen delen. Op dat moment is mogelijk de aanwezigheid van de burgemeester al niet meer nodig.

Informatiemanagement

Ten slotte merken we op dat ook het NOS-incident weer heeft laten zien dat voor het delen van cruciale informatie binnen de crisisorganisatie niet kan worden vertrouwd op elektronische systemen als LCMS of het LiveJournaal. In de hectiek van een acute crisis heeft het vullen van (multidisciplinaire) systemen veelal een tweede prioriteit en ontstaan onjuistheden en ambiguïteit in de formulering van wat wel wordt ingevuld.

Voor deze problemen is daarom geen simpele kant-en-klaar oplossing te geven. We bevelen daarom slechts aan om cruciale informatie en opdrachten (ook) altijd mondeling door te gegeven omdat niet gegarandeerd kan worden dat de beoogd ontvangende partij deze informatie/besluiten anders ook daadwerkelijk ontvangt. De uitvoering van cruciale opdrachten dient ook altijd actief gemonitord te worden. Dit is iets wat nu nog zelden gebeurt, ook omdat dit geen structureel onderdeel uitmaakt van het opleiden en oefenen.

Bijlage respondenten

Individuele gesprekken

Functie	Naam
ROT/COPI/SGBO	
Operationeel leider ROT	John van der Zwan
HTO crisiscommunicatie (ROT)	Leo Detering
Leider COPI	Martin Mager
AC Politie SGBO	Jeroen Lemereis
AC Politie ROT	Ger Huijer
Informatiemanagers ROT	Haaye van der Straten en Michel Springer
Woordvoerder politie	Bernhard Jens
Driehoek	
Burgemeester	Pieter Broertjes
Coördinator Openbare Orde, Integrale Veiligheid en Crisisbeheersing	Koen Kokkeler
Communicatieadviseur burgemeester	Jeltje van Oudheusden
Basisteamchef Politie	André Wielandt
Districtchef Politie	Erik van der Hulst
Hoofd Officier van Justitie	Johan Bac
Officier van Justitie	Marieke Jansen
Adviseur crisisbeheersing OM	Ivo Lauvenberg

Sessies

SGBO-sessie	
Hoofd CCB, Hoofd Bewaking & Beveiliging	Paul Bijlsma
Hoofd Ordehandhaving	Ronald Brink
Hoofd Opsporing	John Kampst
ROT-sessie	
Communicatieadviseur ROT	Roelien Ruiter
AC Brandweer	Jeroen van Opstel
AC bevolkingszorg en gemeentesecretaris	Karin van Elk
AC GHOR	Ingeborg Schimmel